Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan pyydettyä minulta asiantuntijalausunnon *hallituksen esityksestä n:o 24/2018 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta* esitän kohteliaimmin seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan, että maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että tietyt yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvät karkottamista koskevat päätökset voitaisiin panna täytäntöön nykyistä nopeammin. Nykyään maasta karkottamista koskevia päätöksiä ei voida panna täytäntöön ennen kuin ne ovat lainvoimaisia. Tämä täytäntöönpanoa koskeva muutos ei sinänsä vaikuta muutoksenhakuoikeuteen; sitä ei rajoiteta nykyisestä.

Esityksen mukaan tietyt rikoksiin tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamiseen perustuvat karkottamispäätökset voitaisiin panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun ne on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Päätöstä ei kuitenkaan saisi panna täytäntöön, jos on haettu täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, ennen kuin tätä asiaa koskeva hakemus on ratkaistu,

Karkotettavalla olisi siten 30 päivää aikaa päätöksen tiedoksi saamisesta tehdä keskeyttämistä tai kieltämistä koskeva hakemus hallinto-oikeudelle. Määräaika olisi sama kuin muutoksenhaulle säädetty määräaika. Hallinto-oikeuksien olisi käsiteltävä karkottamispäätöksiä koskevat valituksen kiireellisinä.

Ehdotuksessa ei muuteta ulkomaalaislaissa säädettyjä perusteita maasta poistamista koskevan päätöksen tekemiselle.

Karkotettavan oikeusturva

Valtiosääntöoikeudellisesti asiaa on tarkasteltava oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Hallituksen esityksessä viitataan tältä osin PeVL:oon 47/2014 vp, jolloin valiokunta suhtautui kriittisesti ehdotukseen, jonka mukaan tietyissä tilanteissa karkottamista koskeva päätös olisi voitu panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. PeV piti karkottamisen välitöntä täytäntöönpanoa perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta arveluttavana. Se esitti kantanaan, että sääntelyä tuli selventää siten, että karkottamispäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin hallinto-oikeus on ratkaissut mahdollisesti tehdyn hakemuksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai omasta aloitteestaan antanut päätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Nyt esillä oleva ehdotus täyttää nuo vaatimukset. Sitä paitsi ehdotettu määräaika keskeytyksen tai kiellon hakemiselle on sama kuin muutoksenhaulle säädetty määräaika eli 30 päivää. Valitukset tulee käsitellä kiireellisinä.

Em. perusteella en näe ehdotuksessa perustuslain 21 §:n kannalta ongelmia valiokunnan aikaisemman käytännön valossa. Lainvalmistelun aiemmassa vaiheessa lakiehdotukseen oli otettu määräaika, jossa tuomioistuimen tuli tehdä päätös täytäntöönpanon keskeyttämisestä tai kieltämisestä (30 pv). Lausunnonantajien mielestä se loukkaisi kuitenkin perustuslain 3.3 §:n turvaamaa tuomioistuinten riippumattomuutta, ja ehdotuksesta luovuttiin.

Voidaan kysyä, nopeuttaako ehdotettu uudistus käytännössä päätösten täytäntöönpanoa. On odotettavissa, että melkein kaikissa tapauksissa haetaan täytäntöönpanon kieltoa. Hallinto-oikeuksien työmäärä siten ei ainakaan vähene, joten jäljelle jäävissä tapauksissa muutoksenhakutie tuskin nopeutuu kovin paljon, tai karkotusten täytäntöönpano tuskin nopeutuu hallitusohjelmassa alun perin toivotulla tavalla.

Lapsen etu

Kiinnitän huomiota hallituksen s. 4 olevaan lausumaan: ”Unionin kansalainen, joka on alaikäinen, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä, jollei karkottaminen ole lapsen edun mukaista” (168 §). Virke ei heti avaudu, mutta virke jatkuu, että ”näin voi olla esimerkiksi tilanteissa, joissa lapsi karkotetaan yhdessä vanhempansa kanssa.” Alaikäisen karkottaminen voi siis tapahtua myös ilman, että kyse olisi yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä, jos karkottaminen on lapsen edun mukaista. Lapset karkotetaan silloin ikään kuin vanhempien karkottamisen ”kylkiäisenä”. Tällaisen kuvan tekstistä saa.

Koska perustuslakivaliokunta ei ole (PeVL:t 4/2004, 47/2014 ja 24/2016) ole aiemmin ottanut kantaa lapsen asemaan maasta karkottamisessa, käsittelen sitä tarkemmin. Nyt valiokunnalla olisi hyvä mahdollisuus sanoa sanansa lapsen edun huomioon ottamisesta ja lapsen osallisuudesta tuosta prosessissa.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen merkitys on täsmentynyt mm. lapsen oikeuksien komitean antamien yleiskommenttien myötä aivan viime aikoina. Sen takia esim. ulkomaalaislakia säädettäessä ja sovellettaessa ei ole osattu aina antaa esim. lapsen edulle ja osallisuudelle riittävää merkitystä (PeVL 4/2004 vp), vaikka lakia säädettäessä hallintovaliokunta korosti, että lapsen etu on tutkittava jokaisessa tapauksessa erikseen. Ei ole mitään yleistä lapsen etua (HaVM 4/2004 vp).

Siinäkin tapauksessa, että karkotettava unionin kansalainen on alaikäinen, samaan tapaan kuin aina kun on kyse alaikäisestä, huomioon on otettava ulkomaalaislain 6 §. Sen 1 momentin mukaan päätöksenteossa on kiinnitettävä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin ja 6.2 §:n mukaan ennen 12 vuotta täyttänyttä lasta koskevan päätöksen tekemistä lasta on kuultava, jollei kuuleminen ole tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota.

Samoin ulkomaalaislain 146 §:ssä, jossa yleensäkin korostetaan kokonaisharkintaa mm. maasta karkottamista koskevissa asioissa, edellytetään kiinnitettävän huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan.

Alaikäisen karkottaminen ei siten lain mukaan välttämättä tapahdu samanlaisissa tilanteissa kuin aikuisen karkottaminen, oli sitten kyse unionin kansalaisesta tai muusta ja karkotetaanko hänet yleiseen turvallisuuteen liittyvästä tai muusta syystä. Merkitystä on mm. hänen siteillään Suomeen ja iälläkin. Esim. päätöksen täytäntöönpanoa voidaan lykätä lapsen edun nimissä, kunnes tiedossa miten hän selviää palautettavassa maassa, onko perheenjäseniä siellä ym.

Vaikka vanhemmat karkotettaisiin maasta, ei se tarkoita sitä, että lapset karkotetaan automaattisesti samalla. Heidänkin kohdallaan tulee karkottamisen edellytysten täyttyä ja heistä täytyy tehdä päätös kuten aikuisista ja heitä on myös kuultava menettelyssä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on äskettäin kiinnittänyt huomiota lapsen edun arviointiin ulkomaalaisasioissa (EOAK/6946/2017). Päätös sisälsi yleisempiä huomiota puutteista lasta koskevissa asioissa ulkomaalaislakia sovellettaessa. Toinen samaan aikaan annettu päätös koski lapsen käännyttämistä ilman oleskelulupa- ja käännytyspäätöstä (EOAK/594872016). Molemmissa otettiin kantaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen merkitykseen näissä asioissa.

Päätöksistä voidaan irrottaa mm. seuraavat yleiset huomiot lapsen edun arvioinnista ulkomaalaisasioissa (lähes sanatarkkoja lainauksia). Ks. seuraava sivu.

”On huomattava, että lapsen oikeuksien sopimuksen takaamat oikeudet kuuluvat täysimääräisesti kaikille lapsille, myös valtion alueelle pyrkiville. Valinta on ollut tietoinen. Sopimuksen valmisteluvaiheessa nimenomaisesti hylättiin ehdotus, jonka mukaan sopimus suojaisi vain ”laillisesti” maassa oleskelevia (Report of the Working Group on a Draft Convention on the Rights of the Child).”

Lapsen oikeuksien sopimusta valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea ohjaa lapsen oikeuksien sopimuksen tulkintaa yleiskommenteillaan. Ne ovat sopimuksen ratifioinneille valtioille yhteisiä ohjeita sopimuksen tulkinnasta. Suomessa ainakin KHO on toisinaan viitannut myös yleiskommentteihin kuten myös oikeusasiamies.

”Yleiskommentti No. 7 (2005) koskee lapsen oikeuksien täytäntöönpanoa varhaislapsuudessa. Siinä komitea painottaa, että lapsen oikeuksien sopimusta on sovellettava kokonaisvaltaisesti varhaislapsuuteen ja että kaikkia lapsia, myös kaikkein nuorimpia, on kunnioitettava omina yksilöinään (kohdat 4 ja 5). Komitea korostaa, että pienillä lapsilla on erityinen riski joutua kärsimään vanhempiinsa kohdistuvan syrjinnän seurauksista. Esimerkkeinä tällaisista tilanteista komitea mainitsee muun muassa pakolais- tai turvapaikanhakijalapset (kohta 12).

Lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsen **edusta** säädetään sopimuksen 3 artiklassa. Sen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntö-elimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien komitea on useassa yhteydessä korostanut lapsen edun arvioinnin ehdottomuutta: artikla ei jätä jäsenvaltioille harkintavaltaa asiassa. Komitean mukaan kaikkien hallintoviranomaisten, muun muassa maahanmuuttoviranomaisten, on tekemissään yksittäisissä päätöksissä arvioitava lapsen etua, jonka on ohjattava niin päätöksiä kuin täytäntöönpanotoimenpiteitäkin (vuodelta 2013 olevan yleiskommentti No. 14, kohta 30). Komitea on myös korostanut, ettei lapsen haavoittuva asema (esim. maahanmuuttaja) riistä häneltä oikeutta ilmaista näkemyksiään eikä vähennä hänen näkemyksilleen annettavaa painoarvoa hänen etunsa määrittämisessä.

Sisällöllisesti lapsen etu on monimuotoinen käsite, jonka arvioinnissa on otettava huomioon monia erilaisia elementtejä, kuten lapsen läheiset ihmissuhteet, uskonnolliset, kulttuuriset ja kielelliset tekijät, lapsen fyysinen ja henkinen koskemattomuus sekä lapsen mahdollisesti haavoittuva asema. Lapsen osallisuus on olennainen osa lapsen etua (yleiskommentti No. 14, kohdat 32 ja 53-79). Myös ulkomaalaislain esitöissä (HE 28/2003, vp. s. 119) todetaan, että lapsen etu on arvioitava yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti. Lapsen edun arvioinnin laaja-alaisuutta on korostanut myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (esim. Karrer v. Romania 21.2.2012).”

Suomessa on koettu ongelmaksi, että karkotettaessa molemmat vanhemmat, myös alaikäiset lapset usein karkotetaan, eikä asiaa ei välttämättä selvitetä yksittäisen lapsen edun kannalta, vaikka ulkomaalaislain 4 §:n ja 146 §:n mukaan lapsen etuun on aina kiinnitettävä huomiota lapsen karkottamisen yhteydessä.

Ulkomaalaislain 6.2 §:n mukaan 12 vuotta täyttänyttä lasta tulee kuulla asiassa ja sitä nuorempiakin voidaan kuulla, mutta lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklassa eikä Suomen perustuslain 6,3 §:ssä aseteta ikärajoja, vaan ”lapsen tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaisesti.” Lähtökohtaisesti kaikkia lapsia on kuultava, ja sen merkitys yksittäisessä asiassa riippuu lapsen iästä ja kehityksestä.

Käytännössä lasta ei aina kuulla vaan hänet saatetaan karkottaa lähes automaattisesti vanhempien mukana, ilman että asiaa pohditaan yksilöllisesti hänen etunsa kannalta. Myös hänen osaltaan laissa asetettujen vaatimusten tulee täyttyä. Jos vanhemmat karkotetaan, onko lapsen etu. että hänetkin karkotetaan? Hän on saattanut olla koulussa täällä ja tottunut suomalaiseen yhteiskuntaan.

Lapsen oikeuksien sopimusta koskevan yleiskommentin n: o 6 mukaan palauttamista koskevan päätöksen yhteydessä on otettava huomioon mm. lapsen turvallisuus, lapsen huollon järjestyminen, lapsen integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan ja aika, jonka ollut poissa lähtömaasta.

Ks. käytännöstä esim. KHO 2016:75 (koski unionin kansalaisia), jossa lapset karkotettiin vanhempien mukana Saksaan. Lapsia ei KHO:n päätöksen perusteella kuultu asiassa. Kaikki lapset olivat koululaisia ja integroituneet suomalaiseen yhteiskuntaan.

Yhteenveto

Varsinaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia ei hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa ole.

Kiinnittäisin kuitenkin huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa lapsen edun (LOS 3 art.) ja lapsen osallisuuden (LOS 12 art. ja PeL 6.3 §) merkitykseen maasta karkottamisen tai yleensäkin ulkomaalaisasioiden yhteydessä (tosin PeVL 24/2016 vp otti kantaa oikeusavun rajaamisen merkitykseen lasten kannalta). Lapselle kuuluu aina ihmisoikeuksien antama turva, oli hänen taustansa mikä tahansa.

Vaikka keskityttäisiin vain alaikäisen unionin kansalaisen karkottamiseen, on siinäkin olennaista, että jokainen tapaus käsitellään yksilöllisesti lapsen etua silmällä pitäen ja hän osallisuutensa turvaten. Lapsen oikeusturvasta huolehtiminen on erityisen tärkeää, kun sitäkin koskee ehdotus karkotuksen täytäntöönpanosta entistä nopeammin.

Helsingissä kesäkuun 11 päivänä 2018,

Liisa Nieminen